

Políticas del Estado en Relación con los Estudiantes

Hugo Casanova Cardiel

CESU-UNAM

Resumen: Las políticas educativas implementadas en México a partir de los años setenta, se han caracterizado por la poca preocupación e interés por parte del Estado en la educación. Es evidente el atraso del país en este sentido y las carencias por las que atraviesa el sistema educativo nacional, debido a políticas gubernamentales que responden únicamente a intereses particulares de cada gobierno y no dan solución a las verdaderas demandas sociales, ocasionando con ello, políticas educativas poco homogéneas y como sucede frecuentemente en México sin continuidad es decir que se abandonan al finalizar cada sexenio para implementar nuevas políticas que no progresan. Es necesario establecer políticas adecuadas al sistema mexicano, que den respuesta a las demandas de la creciente y más demandante población en el país, que se rediseñen planes y programas educativos y sobre todo que exista la planeación y seguimiento de estos.

Abstract: *Since 70 decade education public policy in Mexico has been characterize by a lack of continuity that shows the insufficient concern of the State to improve the backward and inadequacy of Public Educational System. Education public policies has just responded to the interest of each government, without a real respond to social needs, because of this, the author argues that it is imperative to establish suitable policies to the Mexican system to give solution to the increased population's demand, redefine educational plans and programs and to implement a planning and evaluation system to them.*

Introducción

Durante las últimas tres décadas el conjunto educativo superior en México, experimentó una serie de cambios en prácticamente la totalidad de sus sectores, niveles y estructuras. Tales cambios pueden ubicarse, en su mayor parte, en el amplio marco de las políticas de reforma y modernización de la educación superior en México. Así, diversos factores como la expansión, la diversificación y la ulterior incorporación de diversos mecanismos de racionalidad en el ámbito educativo superior tuvieron su origen en las políticas implantadas por los sucesivos gobiernos nacionales durante estos 30 años.

Aunque al finalizar el siglo se podría caer en el riesgo de encontrar una estrecha articulación y consonancia entre el conjunto de medidas tomadas a lo largo de dichas décadas, es preciso recordar que los diversos regímenes de gobierno darían énfasis distintos a la

problemática educativa superior respondiendo a su particular contexto y perspectiva política. En tal sentido, y al igual que en otros aspectos de la vida nacional, no es posible hablar de una reforma integral y coherente, sino de una suma de esfuerzos desiguales y de diversa magnitud.

En el caso de las políticas del Estado en relación con los estudiantes es factible afirmar que durante las décadas en cuestión se ha carecido de un planteamiento homogéneo y sistemático, y que pese al papel central del sector estudiantil en el concierto de la educación superior, su problemática sólo ha sido atendida de manera indirecta. De tal suerte, temas como la definición cuantitativa y cualitativa de la oferta; la selección y las opciones de acceso; la eficiencia terminal, el rezago y la deserción; la política de cuotas y becas; y sobre todo, las políticas de apoyos y servicios a los estudiantes, han quedado subsumidos en el marco general de las políticas gubernamentales hacia el sector educativo superior.

Bajo tal perspectiva, es importante resaltar que en el tratamiento de los asuntos estudiantiles han tendido a prevalecer criterios políticos y financieros por encima de los estrictamente académicos y universitarios. Así, la atención a la problemática de los estudiantes ha estado sujeta a las condiciones políticas y económicas del contexto nacional y por momentos a la voluntad política del régimen en turno.

De la misma manera resulta imposible soslayar el componente de control político en las políticas gubernamentales hacia los estudiantes durante las últimas décadas, en tal sentido, principalmente en los momentos críticos, más allá de los documentos oficiales, la atención a los temas estudiantiles ha estado signada por contenidos políticos y por una exigua visión en la que se tiende a depositar en los estudiantes el origen de los conflictos de las instituciones.

Resulta relevante señalar que a partir de los ochenta el discurso de la calidad y la excelencia académica ha marcado una redefinición en el rumbo de las políticas gubernamentales. De tal modo, el planteamiento de metas y estrategias para la educación superior, así como el apoyo público, financiero y político a las instituciones ha tendido a sujetarse al cumplimiento de los criterios surgidos de la nueva racionalidad gubernamental.

Sin embargo, diversos problemas contextuales como las recurrentes crisis económicas y políticas en México, los problemas de legitimidad

del poder público, las crecientes demandas sociales, así como la resistencia del propio sector universitario ante los cambios, han incidido en los debates de finales de los noventa acerca de la pertinencia de las políticas gubernamentales hacia la educación superior. Bajo tales condiciones se discute si los criterios de eficacia, eficiencia y congruencia promovidos desde el aparato gubernamental han tenido los efectos esperados en la vida universitaria o si han propiciado otros efectos desfavorables en la vida de las instituciones.

A lo largo de estos años, las políticas que definen el rumbo del sector educativo superior, entre las que se incluyen las políticas hacia los estudiantes, han tenido su origen en diversas entidades y aún en otros organismos de mediación estatal como la ANUIES y el CONACYT. Dichas políticas, asumidas de manera desigual por las instituciones de educación superior, han sido expresadas a través de una amplia variedad de medios.

Interesa aquí hacer referencia de manera especial a las políticas contenidas en los planes y programas que tanto en el nivel de la planeación nacional como en el nivel de la planeación sectorial educativa han aludido a la problemática estudiantil. Se incluyen en este trabajo diversos documentos elaborados por la propia ANUIES —en la mayoría de los casos en coordinación con la SEP— que han abordado la problemática de los estudiantes y que han ejercido un fuerte influjo en las instituciones de educación superior.

Es importante precisar que aunque se alude a la especificidad sexenal en las políticas gubernamentales durante el periodo de estudio, se ha optado por presentar dos apartados generales que dan cuenta, por un lado, de la década de los setenta y por el otro, de la década de los ochenta y noventa.

Entre la reforma y la modernización. Los setenta

Constituye un lugar común en el análisis de los procesos universitarios —y en términos amplios en los estudios sobre el México actual— señalar el año de 1968 como un parteaguas histórico. Ciertamente, con el movimiento universitario de ese año se manifestaban los límites de un esquema político y económico que había soslayado durante largos años el crítico Estado de la nación. El propio recorte histórico para la realización de este estudio ilustra de manera singular la importancia del movimiento estudiantil universitario de finales de los sesenta en la

definición de las políticas gubernamentales de las últimas tres décadas, y por supuesto en el planteamiento de las políticas en materia de educación superior.

Como es sabido, desde finales de los cincuenta había sido impulsado el modelo dominado “desarrollo estabilizador”, el cual había implicado, entre otros factores, el mantenimiento de bajas tasas de inflación, la estabilidad cambiaria y la consolidación del sistema financiero. Sin embargo, conforme avanzaban los sesenta, tanto los procesos del desarrollo económico como los mecanismos de control político evidenciaban su agotamiento: de manera paralela a la aparente estabilidad económica se acentuaba la concentración de la riqueza, la falta de atención a los servicios sociales y la precariedad de los espacios democráticos.

El movimiento de 1968 representó, en consecuencia, la manifestación más clara de las contradicciones de la política estatal de los sesenta logrando cuestionar seriamente las políticas gubernamentales entonces vigentes e incidiendo en los planteamientos del nuevo régimen.

A partir de la campaña presidencial del candidato del partido oficial se hacía patente que después de un régimen autoritario se imponía la realización de un esfuerzo a favor de la legitimidad estatal. Así, se retomaban algunas de las demandas estudiantiles y se incluían posturas que buscaban definir una nueva relación entre el gobierno y el ámbito universitario. En términos discursivos, es posible definir dos grandes líneas políticas durante el echeverrismo: la apertura democrática y el desarrollo compartido.

En la óptica de la reforma educativa del régimen de Echeverría, la educación superior mereció una especial atención. El acercamiento entre el Estado y la Universidad constituía una vía para la recuperación de la legitimidad estatal así como para controlar las inconformidades de los universitarios. Bajo los principios de flexibilidad y diálogo, la educación superior recibía un fuerte impulso al incrementarse sustancialmente sus recursos y ampliarse la oferta a los estudiantes de tal nivel. De manera paralela, el gobierno instrumentaría sus políticas modernizantes mediante la planeación, mecanismo que paulatinamente alcanzaría una fuerte presencia en el diseño de las políticas gubernamentales.

La expansión de la matrícula estudiantil y la creación de instituciones alternativas a las tradicionales, son los rasgos más destacados de la educación superior durante los setenta. Así, el conjunto de instituciones de tal nivel atenderían entre el principio y el final del sexenio echeverrista al doble de estudiantes, llegando a triplicar al final de esa década la oferta a los estudiantes del tercer nivel. Asimismo, en dicho periodo la creación de nuevas instituciones de educación superior –como el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), así como las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP's) en la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Colegio de Bachilleres (CB)– implicaría además del sustento físico para el crecimiento descrito, el surgimiento de opciones innovadoras con un amplio impacto en la vida universitaria mexicana.

Aunque en los instrumentos de planeación del régimen echeverrista apenas serían abordadas las cuestiones referidas a los estudiantes, es menester hacer referencia al Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología (1975), el cual aludía a un programa nacional de becas de posgrado –para dar lugar a un sistema nacional de posgrado– y que sería dirigido y coordinado por el CONACYT, la SEP, la ANUIES y la SER .

También a través de la ANUIES se plantearía una serie de temas que, pese a estar referidos al sistema de educación superior en su conjunto, se relacionaban con cuestiones estudiantiles. Así, en los documentos aprobados en los setenta por dicho organismo (de manera esencial en los documentos de Villahermosa 1971, Toluca 1971, Tepic 1972, Veracruz 1973, ciudad de México 1973 y Querétaro 1975) se planteaban, entre otras estrategias, la creación de un sistema nacional de exámenes, la promoción del servicio social estudiantil, la promoción de nuevos tipos de formación, la participación de los estudiantes en la producción de materiales didácticos, la promoción de salidas laterales y la búsqueda de nuevos procedimientos para estimular la titulación (ANUIES).

Es relevante también recordar que la Ley Federal de Educación (1973), hacía referencia a los estudiantes de todos los niveles (incluidos los de educación superior) en términos de promover sus capacidades y aptitudes para aprender por sí mismos (art. 44), así como para propiciar su responsable participación en el proceso educativo (art. 20).

A finales de los setenta, bajo un nuevo régimen sexenal, las políticas gubernamentales se expresarían cada vez con mayor fuerza a través de la planeación. En la definición de la educación superior nacional habían logrado prevalecer los rasgos modernizantes por encima de las tendencias reformistas que habían caracterizado la primera mitad de la década. Así, de la expansión cuantitativa y las políticas de corte democratizante en el periodo echeverrista, durante la gestión de López Portillo se transitaba a una nueva perspectiva en la cual la educación superior quedaba redefinida como un sistema articulado en sus distintos niveles y sectores a través de la planeación.

El primer documento que presenta referencias relevantes para la educación superior durante el sexenio de López Portillo es el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* (1975) que, presentado por el partido oficial en septiembre de 1975, aludía a la necesidad de atender la demanda educativa superior incrementando los recursos de las instituciones y promoviendo un sistema nacional de servicio social.

No obstante sería hasta 1978 que, en el seno de la ANUIES, se aprobaría un importante documento titulado *La planeación de la educación superior en México*, el cual sería también conocido por el título de su tercer capítulo: *Plan Nacional de Educación Superior*. Además de abordar en términos amplios la temática de los estudiantes, tal documento planteaba las bases del denominado “Sistema nacional de planeación permanente de la educación”, el cual establecía un mecanismo de coordinación que alcanzaría una gran trascendencia en la educación superior nacional (CONPES, CORPES, COEPES, UIP).

El documento en cuestión, elaborado por la SEP y la ANUIES, hacía referencia a 35 programas nacionales que abarcaban la docencia, la investigación, la difusión, así como otras actividades complementarias. La primera función denominada “Formación de recursos humanos para el desarrollo social (docencia)” tenía como objetivo esencial “Promover una mejor respuesta del sistema de educación superior a las demandas cuantitativas y cualitativas en la formación de los educandos” e incluía diversos programas que aludían de manera directa a los estudiantes: orientación vocacional; servicio social de estudiantes y pasantes; fondo de becas, crédito y servicios asistenciales para estudiantes.

Asimismo, integraba otros programas que sin ser explícitamente sobre el sector estudiantil lo implicaba en un amplio sentido:

vinculación del sector productivo con el sistema formador de profesionales; implantación de nuevas licenciaturas y posgrados; establecimiento de unidades regionales para la formación de recursos humanos e investigación educacional; reformas curriculares; desarrollo de alternativas educacionales; formación y actualización de profesores; fabricación y distribución de material didáctico; desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental; unificación del tronco común del currículum de educación media superior, de carácter propedéutico; y educación profesional postsecundaria y carreras cortas posbachillerato (La planeación de la educación superior en México: 1978).

Por su relevancia en el nivel nacional, es pertinente hacer referencia también al *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* (1985) que, presentado en abril de 1980, constituiría el preámbulo del auge de la planeación nacional durante los ochenta. En dicho documento, sin embargo, apenas se consideraba la temática educativa y no había mención alguna a la problemática de los estudiantes.

Un nuevo documento presentado por la ANUIES en 1981, esta vez bajo el título de *Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991* (1981), evidenciaba la consolidación de la planeación en el planteamiento de las políticas sobre la educación en México. En tal documento, además de señalarse que “El componente más importante del sistema de educación superior es el estudiante...”, se enunciaban políticas explícitas sobre dicho sector y se incluía su problemática en el marco general de la planeación del denominado sistema de educación superior. Así, en el rubro dedicado a la “política y directrices concernientes al mejoramiento de la calidad de la educación superior” se planteaba la necesidad de que la mejora en la calidad de los alumnos debía contemplar el establecimiento de perfiles académicos de ingreso, el establecimiento de un sistema de financiamiento y servicio asistencial, la intensificación de la cobertura y la calidad de los programas de orientación vocacional, la colaboración de las instituciones de educación superior con los niveles educativos que les preceden y el establecimiento del carácter propedéutico y terminal de la enseñanza media superior. Asimismo, en los rubros de mejoramiento de la calidad de los servicios de apoyo y de mejoramiento de los contenidos y métodos se aludía a la necesidad de fortalecer estructuras, equipos, materiales de enseñanza, bibliotecas y centros de información, así como de revisar continuamente los

objetivos, contenidos y procesos de la educación superior. Resulta importante aludir también a la política de atención a la demanda educativa superior, la cual destacaba la necesidad de adecuar el crecimiento institucional y fijar sus límites de acuerdo con las necesidades sociales y los recursos disponibles (Plan Nacional de Educación Superior: 1981).

El modelo modernizador de la educación superior. Los ochenta y los noventa

La década de los ochenta daría lugar a una serie de modificaciones estructurales en el campo de la educación superior. A la crisis económica nacional y en no menor medida a la crisis política de esa década, le correspondería en el ámbito educativo superior un periodo de contracción financiera cuya ejecución descansaba en un discurso a favor de la calidad y la eficiencia. Bajo la nueva racionalidad gubernamental las instituciones de educación superior y sus estudiantes entraban a un esquema que se prolongaría hasta la década siguiente. A finales de los ochenta, la oferta educativa superior se mantendría en el mismo nivel que diez años antes, caracterizándose por su estancamiento y una incipiente diversificación.

Como ha sido señalado, uno de los rasgos que definieron la política del campo aquí referido fue la consolidación de la planeación como un instrumento de racionalización de la acción gubernamental. La implantación a nivel constitucional del llamado “Sistema Nacional de Planeación Democrática” en 1982 y la consecuente obligación gubernamental de presentar al inicio de cada sexenio un plan nacional de desarrollo así como diversos programas sectoriales entre los que se incluía el educativo, implicaría una nueva perspectiva en el ejercicio del poder gubernamental.

El primer *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) fue presentado en el régimen de Miguel de la Madrid. Bajo una crisis económica en la educación, el documento rector del ejercicio público en México dedicaba un extenso apartado a la política de tal sector. Inserto en el ámbito general de la educación, el campo educativo superior sería objeto de menciones específicas que ejercerían un fuerte impacto en el sector de los estudiantes de tal nivel.

Así, de acuerdo con el PND, la calidad de la enseñanza se había rezagado respecto a la expansión del conjunto educativo y en la

educación superior el crecimiento era tal, que se había llegado a la universidad de masas (sic). En tal sentido y aunque dicho documento señalaba la ampliación del acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, en el caso de la educación superior se planteaba la necesidad de racionalizar su crecimiento haciéndolo más equilibrado y ordenado. Bajo una estrategia que restringiría a partir de los ochenta el crecimiento de la educación superior, las instituciones educativas enfrentarían una sensible disminución de los recursos financieros gubernamentales, los cuales de acuerdo con el PND debían compensarse con la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento. De acuerdo con dicho documento, la posibilidad de las instituciones para seguir recibiendo el apoyo financiero público, estaría sujeta a criterios fundados en la calidad y la eficiencia, así como a la correspondencia entre los recursos asignados y los resultados obtenidos (PND, 1983).

En la perspectiva del llamado sistema de planeación democrática también se consideraba la obligatoriedad gubernamental para presentar programas sectoriales. El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (PNECRD) daba en tal sentido mayor especificidad a la política educativa superior del régimen delamadridista. Así, se ratificaba la importancia de la calidad de la docencia y la necesidad de racionalizar la estructura de la matrícula. Es pertinente señalar que dicho documento señalaba como metas el desarrollo de un sistema de orientación vocacional, así como la creación y fortalecimiento de las bibliotecas (PNECRD, 1984).

Otro importante documento sobre la política educativa superior con repercusiones en la política hacia los estudiantes, fue el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) que, generado por la ANUIES y la SEP a través de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), sería presentado en diciembre de 1983. Dicho documento asumía en forma explícita los postulados del *Plan Nacional de Desarrollo* y del Programa Sectorial Educativo, planteando las líneas de estrategia para la educación superior. El PRONAES consideraba un total de once programas relativos a la educación superior en su conjunto, los cuales incidían en diversa medida en la vida estudiantil. De tal modo, temas como la formación de los profesores; el fomento a la investigación y la difusión de la cultura; el mejoramiento del marco normativo y los servicios administrativos; la integración regional del sistema educativo superior, o la

participación de las comunidades en la elaboración de los planes, suponían líneas estratégicas con algún nivel de impacto en el ámbito de los estudiantes. Había otros temas para la docencia (que incluía el incremento de los acervos bibliográficos y la creación de sistemas bibliotecarios regionales, así como la red para diseño y mantenimiento de equipo didáctico); y la orientación y atención a la demanda social de la educación superior. El PRONAES dedicaba uno de sus apartados más extensos a este último aspecto señalando los graves efectos causados por la explosión demográfica y su impacto en la demanda de educación superior. De tal forma, las políticas planteadas en el documento incluían la incorporación de criterios de contención de la oferta educativa superior, los cuales se sustentaban en estrategias tales como la reorientación de los aspirantes de educación superior hacia otras modalidades educativas, o la capacidad de los aspirantes. Bajo dicha perspectiva se incluía también la ejecución de políticas sobre orientación vocacional, orientación de la demanda de primer ingreso y regulación del crecimiento de la población escolar (PRONAES, 1983).

En octubre de 1986 sería aprobado el documento que definiría con mayor precisión la perspectiva modernizadora de la educación superior: el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) el cual tendría un gran impacto aún en los noventa. Tal documento, que consideraba al crecimiento como el primero de los problemas de la educación superior, se planteaba como fin primordial el mejoramiento de la calidad de la educación. En el PROIDES se abordaban diversos aspectos de la problemática estudiantil y se planteaban políticas y estrategias que buscaban su solución.

En términos generales el PROIDES agrupaba cuatro grupos de problemas: crecimiento, recursos humanos, recursos económicos, y planeación y coordinación. Bajo tales rubros se definían las dificultades y deficiencias del conjunto educativo superior así como su influencia en la calidad de la educación y en las funciones sustantivas de las propias instituciones.

La docencia era la primera de las funciones sustantivas abordada en el PROIDES y en ésta se enmarcaba la mayor parte de los problemas de la vida estudiantil: las dificultades para el ingreso y la permanencia, la indefinición y obsolescencia de los planes de estudio, la precaria eficiencia terminal, la insuficiencia de los métodos de enseñanza y de propuestas de innovación docente, las insuficiencias en los servicios

bibliotecarios, de centros de documentación y de planta física entre otros.

En la atención a tales problemas el PROIDES señalaba una estrategia de planeación en torno a los factores de crecimiento, recursos humanos, recursos económicos, planeación y coordinación; así como a las funciones sustantivas de docencia, investigación, difusión de la cultura y apoyo administrativo. La temática de los estudiantes –implícita en todos los temas– era desarrollada de manera directa en los rubros de crecimiento de docencia.

En tal sentido, en relación con el crecimiento de la educación superior se planteaba como objetivo general la necesidad de regular, equilibrar y complementar el desarrollo del sistema de educación superior para que responda con mayor eficacia a las necesidades de la sociedad mexicana. Bajo tal objetivo se planteaba buscar un crecimiento racional articulado a la mejora de la calidad, a una mejor distribución territorial y a una mayor complementación interinstitucional.

Entre las políticas definidas acerca del crecimiento del conjunto educativo superior, se tocaban diversos aspectos que se relacionaban ampliamente con la vida estudiantil: a) estimular el mejoramiento cualitativo y no sólo el incremento cuantitativo, b) impulsar los estudios de posgrado, c) propiciar una mayor demanda en la educación media terminal y en las áreas tecnológicas a través de campañas de orientación vocacional, d) limitar el crecimiento del bachillerato en las instituciones que lo ofrecieran, e) impulsar las áreas de ciencias naturales y exactas, humanidades e ingeniería y disminuir las de ciencias sociales y administrativas, y f) establecer y perfeccionar los requisitos de selección académica, buscando eliminar gradualmente el pase automático y estableciendo límites de admisión por carreras.

En cuanto al renglón de docencia, el PROIDES señalaba que su objetivo general sería “Mejorar la calidad de los procesos educativos en las IES con el fin de atender eficientemente a un número creciente de estudiantes y para que sus egresados satisfagan de manera más adecuada los requerimientos y necesidades de la sociedad mexicana”. Los objetivos específicos de la docencia incluían diversos aspectos entre los cuales destacaban los siguientes: a) orientar la formación de profesionales hacia un mejor conocimiento de las necesidades nacionales; b) mejorar el nivel de preparación de los docentes; c)

introducir innovaciones en planes de estudio y en la práctica docente; d) lograr una mayor articulación entre la docencia y la investigación; y e) diversificar y ampliar los servicios de apoyo incluyendo los sistemas de tutorías académicas, los servicios de orientación educativa y vocacional, la información y documentación, los recursos educativos y las becas, con el fin de "...mejorar el rendimiento académico, aumentar la eficiencia terminal y disminuir el rezago y la deserción...".

Para alcanzar tales objetivos se precisaba la ejecución de un conjunto de políticas en los siguientes términos: a) establecer los vínculos necesarios entre las IES y los sectores productivo, de servicios y social; b) propiciar la creación y reorientación de licenciaturas con base en una perspectiva interdisciplinaria y polivalente; c) consolidar procedimientos de revisión de planes de estudio; d) garantizar que la creación de licenciaturas cuente con la base académica necesaria; e) reforzar la planta docente; f) reforzar los servicios de apoyo a los estudiantes; g) establecer mecanismos de evaluación; h) estimular las innovaciones; i) diversificar las modalidades de titulación.

En suma, el PROIDES sería el documento que definía con mayor precisión la política gubernamental hacia los estudiantes. En subsecuentes documentos de planeación tanto global como sectorial, dicho programa merecería múltiples referencias manteniendo su vigencia hasta finales de los noventa.

Al inicio del régimen de Carlos Salinas sería presentado el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 1989-1994. Bajo la premisa de la modernización económica como eje del nuevo gobierno, el nuevo PND consideraría a la educación como un tema esencial para el desarrollo nacional. Los objetivos hacia tal ámbito se centraban en cuatro factores: mejorar la calidad, elevar los niveles de escolaridad, descentralizar y fortalecer la participación social. De acuerdo con el PND, el sector educativo superior tendría como retos el mejoramiento de la calidad, así como la ampliación de la oferta (PND: 1989).

Sería en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) que se alcanzarían mayores definiciones hacia la educación superior y hacia los estudiantes. Dicho documento señalaba como objetivos de la educación superior el mejoramiento de la calidad, la atención a la demanda en la medida que lo necesite la sociedad, la

vinculación de las instituciones de educación superior con la sociedad y el fortalecimiento del sistema de coordinación y planeación.

Tal programa –que recogía en forma amplia los planteamientos del PROIDES y aludía a los trabajos generados en el marco del SINAPPES y en especial a las aportaciones de la ANUIES– planteaba una estrategia de modernización fundada en la descentralización y regionalización; en la consolidación de los mecanismos de coordinación; en la simplificación de los procedimientos de la administración pública; en el apoyo a la educación superior; en la óptima aplicación de los recursos; y en la evaluación permanente de la educación superior.

En relación con la atención a la demanda educativa superior, tema directamente relacionado con los estudiantes, el PME señalaba que la expansión de los servicios estaría fundada de manera esencial en el mejor uso de la capacidad instalada, en la expansión gradual de algunas instituciones (las que no habían alcanzado un tamaño crítico), y en la ampliación de opciones de educación abierta.

Bajo el objetivo explícito de modernizar la educación superior, el PME planteaba sus acciones principales; 1) la extensión de la oferta educativa superior escolarizada y abierta se aludía a la creación de una universidad nacional abierta, bajo una política de crecimiento y distribución equilibrada de la matrícula; tal política estaría sujeta a criterios de calidad y a un esquema cuantitativo de contención: las instituciones de más de 30 mil estudiantes habían de racionalizar su crecimiento, las de 10 a 30 mil debían moderarlo, y las de menos de 10 mil debían planearlo; 2) la conciliación de las preferencias de los estudiantes con las carreras prioritarias para el desarrollo, buscando impulsar áreas como las ciencias básicas, ingeniería, tecnología y humanidades; 3) el desarrollo de un sistema de evaluación de la educación superior fundado en criterios de excelencia en el ejercicio académico; 4) el fortalecimiento de la planeación y los mecanismos de coordinación de la educación superior; 5) el fortalecimiento del servicio social y la actualización de los planes de estudio.

Finalmente debe resaltarse que, entre las metas del PME, se incluía la creación, en 1990 de mecanismos de apoyo para los estudiantes de escasos recursos económicos, así como la organización de un sistema nacional de bibliotecas de educación superior (PME, 1989).

Al inicio de la gestión de Ernesto Zedillo sería presentado el PND vigente (1995-2000), el cual consideraba a la educación como uno de los factores principales para el desarrollo económico nacional. Bajo la estrategia global de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los precios básicos, en el nuevo PND se expresaba que el crecimiento de la matrícula de las instituciones de educación superior estaría regulado por criterios de aptitud y vocación. Se preveía asimismo la promoción de mecanismos adicionales de financiamiento, el estímulo a la transformación de las estructuras académicas y la promoción de sistemas abiertos de enseñanza (PND, 1995).

En consonancia con el documento anterior, el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) definiría a la educación como un factor estratégico del desarrollo, estableciendo como propósitos del propio documento la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.

En cuanto a la educación superior el programa educativo del sexenio zedillista partiría de un diagnóstico que retomaba de manera expresa los planteamientos del PROIDES (1986) y del PME (1989). Así, se consideraban, entre otros, tres problemas centrales de tal nivel educativo; el crecimiento cuantitativo, la desequilibrada composición de la matrícula universitaria y la desvinculación entre la oferta educativa superior y el mercado de trabajo. Para responder a tal problemática, el PDE planteaba una serie de políticas generales que habrían de guiar las acciones gubernamentales durante el periodo referido. Así, los objetivos para el desarrollo de las instituciones de educación superior estarían centrados en seis rubros, los cuales incluían en un amplio sentido la problemática de los estudiantes:

- Cobertura. Atender la creciente demanda de educación de acuerdo con su capacidad y siguiendo criterios de eficiencia y calidad; apoyar proyectos de ampliación de la cobertura fundados en nuevas modalidades educativas: en la flexibilización de las estructuras académicas, en el uso de sistemas electrónicos y en el desarrollo de sistemas abiertos y a distancia; orientar a los aspirantes a los niveles superiores hacia opciones educativas vinculadas con el mercado de trabajo y con una mayor relevancia para el país.
- Calidad. Mejorar la calidad de los elementos y agentes del proceso educativo, así como de la evaluación institucional; impulsar la flexibilización de las estructuras y programas académicos; vincular

las funciones de docencia, investigación y difusión; promover programas editoriales y la producción de materiales educativos; promover criterios de igualdad y transparencia en los procesos de selección de los estudiantes; promover la formación integral de los estudiantes; fomentar la realización de estudios acerca de la eficiencia terminal, retención, reprobación y deserción; estimular la creación de nuevas opciones para aumentar los índices de terminación de estudios.

- Desarrollo del personal académico. Asegurar la suficiencia y calidad del personal académico en las instituciones.
- Pertinencia. Lograr una mayor correspondencia entre los resultados del trabajo académico y las necesidades y expectativas de la sociedad; fortalecer la identidad de las instituciones de acuerdo con las necesidades regionales y locales.
- Organización y coordinación. Buscar una mejor articulación de las instituciones con base en criterios y estrategias comunes; impulsar la diversificación de fuentes de financiamiento, así como la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.

Reflexiones finales

Aunque en algunos de los documentos descritos es posible encontrar referencias explícitas hacia el sector estudiantil, a lo largo de estas tres décadas las políticas dirigidas a tal sector han tendido a estar incluidas en el marco de las políticas generales sobre la educación superior. Por otro lado, los planteamientos oficiales acerca de las cuestiones estudiantiles han respondido a la particular dinámica de cada uno de los diferentes gobiernos, dando como resultado una política estudiantil poco homogénea y discontinua.

En tal sentido y sin el ánimo de elaborar una síntesis de un tema intrínsecamente complejo y planteado de manera desigual en los documentos de política nacional y educativa a lo largo de cinco sexenios, resulta relevante identificar algunos de los temas que han merecido una mayor atención en el diseño de las políticas gubernamentales hacia los estudiantes.

- Oferta educativa. Las cuestiones relativas a la oferta y cobertura han sido las más reiteradas a lo largo del periodo analizado. Durante los setenta el énfasis estaría dado en una expansión cuantitativa

sustentada en el crecimiento de las instituciones existentes, así como en la creación de nuevas instituciones. Sin embargo, a partir de los ochenta, imperaría una política de contención (racionalización) la cual respondería, según los documentos oficiales, al propósito de incorporar criterios de calidad a la educación superior nacional. También a partir de los ochenta, destacaría la paulatina incorporación de mecanismos para reorientar la distribución y composición de la matrícula tanto en la dimensión disciplinaria como en la geográfica. En los últimos años han imperado las políticas de contención del crecimiento y se ha buscado impulsar nuevas formas de atención a la demanda fundada en los sistemas de educación a distancia y en las nuevas tecnologías de información.

- Acceso y selectividad. Aunque en la década de los setenta apenas serían considerados estos temas, en diversos documentos ya se señalaba la relevancia de realizar programas de orientación vocacional. A inicios de los ochenta el énfasis estaría centrado en la definición de los perfiles de acceso de los estudiantes, así como en la calidad de la orientación vocacional. El tema de la selectividad sería abordado con mayor precisión a mediados de esa década y se plantearía la eliminación del llamado pase automático y los límites por carrera. En los documentos más recientes se valoran los criterios de aptitud y vocación de los aspirantes a la educación superior y se otorga una importancia creciente a las posibilidades de los estudiantes para vincularse de manera efectiva con el mercado de trabajo. Se busca de igual manera, impulsar mecanismos transparentes en los procesos de selección.
- Formación y eficiencia terminal. En los setenta se hicieron diversos planteamientos a favor de la promoción de salidas laterales así como de procedimientos para estimular la titulación. Asimismo sería planteada la creación de un sistema nacional de exámenes, lo cual constituiría un antecedente de los programas de acreditación. Se explicaba también la necesidad de impulsar nuevos tipos de formación de los estudiantes y las aptitudes de los sujetos para aprender por sí mismos. A mediados de los ochenta se insistiría nuevamente en la necesidad de incrementar los mecanismos de titulación. En los años recientes se ha insistido en la necesidad de elaborar estudios sobre los diversos factores que influyen en la eficiencia terminal.

- Servicios a estudiantes. A mediados de los setenta se impulsó la promoción del servicio social estudiantil y se establecería incluso la posibilidad de promover un sistema nacional de servicio social. Tanto en los setenta, como a principios de los ochenta existieron diversos planteamientos sobre programas de becas a estudiantes y a sistemas de financiamiento y servicio asistencial. A lo largo de los ochenta, y de acuerdo con la perspectiva del mejoramiento de la calidad, sería expresada la importancia de fortalecer las estructuras físicas y los materiales de apoyo a la docencia. En este rubro también es importante aludir a los programas de formación de profesores como medio para incrementar la calidad de los servicios a los estudiantes. Finalmente, resulta importante recordar que un elemento que mantuvo una fuerte presencia en los documentos gubernamentales es el referido a la creación y consolidación de bibliotecas y centros de información como apoyos esenciales para los estudiantes.

Bibliografía

- Casanova, H. (1995), "ANUIES (Documentos de Villahermosa 1971, Toluca 1971, Tepic 1972, Veracruz 1973, ciudad de México 1973 y Querétaro 1975)", en *Planeación Universitaria en México*. La administración pública y la UNAM, 1970-1976, México: UNAM-CESU.
- _____. "La planeación de la educación superior en México" (1979), ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General e la ANUIES, en *Revista de la Educación Superior*, vol. 8, núm. 1 (29), enero-marzo, Puebla, Puebla.
- Ley Federal de Educación (1978), *Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 3ª. edición, México: Andrade.
- Plan Básico de Gobierno 1976-1982 (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, vol. 6, México: SPP-FCE.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, vol. 9, México: SPP-FCE.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (1983), México: Poder Ejecutivo Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (1989), México: Poder Ejecutivo Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (1995), México: Poder Ejecutivo Federal.
- Plan Nacional de Educación Superior. *Lineamientos generales para el período 1981-1991* (1981), Documento presentado por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior y aprobado en la XX Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Morelia, Michoacán, México: SEP-ANUIES.
- Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* (1984), México: Poder Ejecutivo Federal.
- Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, vol. 4, México: SPP-FCE.
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (1995), México: Poder Ejecutivo Federal.

Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) (1986), Documento del Secretariado Conjunto de la CONPES aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Manzanillo, Colima, México: ANUIES.

Programa Nacional de Educación Superior (1983), Documento aprobado por la Coordinación para la Planeación de la Educación Superior en su reunión del 14 de diciembre de 1983, México: SEP-ANUIES.

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (1989), México: Poder Ejecutivo Federal.